Respuesta a las Amenazas Democráticas en Iberoamérica: El Rol del Poder Legislativo

Serie Minutas Nº 83-26, 18/08/2026

Resumen

La presente Minuta apoya la participación de la Delegación de Diputados y Diputadas al XII Foro Parlamentario Iberoamericano en Madrid, formulando enmiendas a propuestas del documento ¿Cómo responder a las amenazas a la democracia en Iberoamérica? El poder legislativo en un escenario de: fragmentación, polarización, desinformación y populismo.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
eMail: mhoehn@bcn.cl, Anexo: 1868

Tabla de contenido

Antecedentes generales....4

1. Diagnóstico de las Amenazas: Un Legislativo en Jaque....4

1.1 Fragmentación y Parálisis Deliberativa....4

1.2 Polarización y "Neogolpismo" Legal....4

1.3 Populismo y Desinformación....5

2. Estrategias de Respuesta desde el Poder Legislativo....5

2.1 Institucionalización del Asesoramiento Científico Contra la Desinformación....5

2.2 Racionalización del Control Político....5

2.3 Representación Sustantiva y Reducción de Desigualdades....6

2.4 El Rol Compensatorio del Diálogo Judicial....6

3. Resumen Ejecutivo del Informe....6

3.1 La Democracia y sus Amenazas Multidimensionales....6

3.2 La Crisis de los Partidos y el Auge del Populismo....7

3.3 Polarización Afectiva y el Dilema del Presidencialismo....7

3.4 Hoja de Ruta: Reformas para la Gobernabilidad....7

4. Recomendaciones para la Redacción de Acuerdos Marco....8

4.1 Ejes Temáticos Obligatorios (El "Qué")....8

4.2 Mecanismos de Institucionalización (El "Cómo")....8

4.3 Diseño de Incentivos y Sanciones (La "Lógica Hobbesiana")....8

4.4 Enfoque en la Cohesión Social y Ciudadanía....9

4.5 Principio Rector: "Incertidumbre y Equilibrio"....9

Antecedentes generales

La democracia en Iberoamérica atraviesa una crisis de legitimidad caracterizada por la erosión de la confianza institucional, el auge de liderazgos antipolíticos y la fragmentación social.[1] En este escenario, el Poder Legislativo se encuentra en una encrucijada: es simultáneamente una víctima de estas amenazas (al ser cooptado o paralizado) y un actor que puede socavar el sistema desde adentro mediante el uso de mecanismos legales. A continuación, presentamos un análisis basado en bibliografía reciente sobre cómo responder a estas amenazas estructurales.

1. Diagnóstico de las Amenazas: Un Legislativo en Jaque

1.1 Fragmentación y Parálisis Deliberativa

La proliferación de partidos políticos, motivada por reformas que priorizaron la inclusión representativa, ha generado parlamentos altamente fragmentados. Esta diversidad dificulta la formación de mayorías estables y obstaculiza la deliberación racional, esencial para la aprobación de reformas estructurales.[2] La falta de cohesión interna convierte a los legislativos en arenas de conflicto permanente en lugar de espacios de construcción de consenso.

1.2 Polarización y "Neogolpismo" Legal

La polarización contemporánea en la región ha dejado de ser un mero debate de ideas para convertirse en un "tribalismo partidario negativo"[3] que disuelve el sentido de comunidad y la adhesión a las normas democráticas. Este fenómeno ha derivado en lo que académicos de CLACSO denominan *lawfare* o neogolpismo: el uso del Poder Legislativo y Judicial para desestabilizar o destituir gobiernos democráticamente electos mediante herramientas constitucionales (como la censura ministerial o la vacancia presidencial), sin romper formalmente el orden constitucional.

1 PNUD/ CLAD: “Estado, Democracia y Desigualdades en América Latina y el Caribe”, PNUD/ CLAD, Brasilia 2024, disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-02/estado_democracia_y_desigualdades_en_america_latina_y_el_caribe_digital.pdf

2 Cáceres Rosado, Joaquín: “Desafíos constitucionales al control del poder político: un análisis de tres posibles causas”, en: Revista Peruana de Derecho Constitucional, N.º 20 (julio-diciembre 2025), disponible en: https://revista.tc.gob.pe/index.php/revista/article/download/488/560?inline=1

3 Solís G., Héctor R./ Amezcua Y., Melissa/ Casco, José M. (Coords.): “Democracias en disputa. Diagnósticos, narrativas y resistencias en América Latina”, CLACSO y CALAS, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Guadalajara 2024, disponible en: https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/server/api/core/bitstreams/7846954c-6583-4cd6-9783-be3c17ad0df8/content

1.3 Populismo y Desinformación

El populismo capitaliza la desafección ciudadana y la desigualdad para atacar a las élites legislativas, presentándolas como enemigas del "pueblo".[4] En este contexto, la desinformación agrava la fragmentación al crear ecosistemas informativos cerrados, lo que lleva a que los debates parlamentarios ignoren la evidencia técnica en favor de narrativas emocionales o conspirativas que validan la postura populista.[5]

2. Estrategias de Respuesta desde el Poder Legislativo

Para contrarrestar estas amenazas, la literatura científica y los organismos internacionales proponen estrategias enfocadas en la institucionalización, la racionalidad técnica y la representatividad sustantiva.

2.1 Institucionalización del Asesoramiento Científico Contra la Desinformación

Para combatir la pos-verdad y la polarización afectiva, la Fundación Carolina propone fortalecer la interfaz entre la ciencia y la política dentro de los parlamentos. Se propone crear unidades técnicas permanentes y formalizar la figura del "asesor científico" en las comisiones legislativas con el objetivo de dotar al Legislativo de capacidades internas para procesar evidencia robusta y así reducir la dependencia de narrativas populistas y se blinda la legislación contra la desinformación, anclando el debate público en realidades fácticas.[6]

2.2 Racionalización del Control Político

Frente a la inestabilidad generada por la fragmentación, es urgente reformar el uso de los mecanismos de fiscalización. Se propone establecer umbrales y criterios estrictos para la aplicación de figuras extremas como la vacancia presidencial por "incapacidad moral" o la censura para evitar que estas herramientas se conviertan en armas de facciones minoritarias para desestabilizar al Ejecutivo, reservándolas exclusivamente para casos graves de corrupción o violación constitucional, restaurando así la función de contrapeso racional del Legislativo.[7]

---

4 Pontón Cevallos, Jenny: “El populismo: ¿una amenaza a la democracia en América Latina? Un diálogo con Kurt Weyland”, FLACSO, Quito 2016, disponible en: https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/2204/2953

5 Aiello, E./ Hernández , A./ Sierra, L.: “Interfaz ciencia y política Asesoramiento científico en Iberoamérica y oportunidades para una cooperación regional informada en evidencia”, Fundación Carolina, febrero 2026, disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2026/03/LibroFC_interfaz_web.pdf

6 Idem.

7 Cáceres Rosado, Joaquín: “Desafíos constitucionales al control [...]”, op. cit.

2.3 Representación Sustantiva y Reducción de Desigualdades

El PNUD y el CLAD advierten que el populismo florece donde la democracia no entrega resultados materiales y donde persisten sistemas de bienestar segmentados. Se propone que el Legislativo lidere reformas que transiten de modelos de protección social fragmentados hacia sistemas universales, y garantizar cuotas de representación efectivas para grupos históricamente excluidos (mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes).[8] Al reconectar la representación política con la resolución de problemas cotidianos de la ciudadanía, se neutraliza el discurso anti-sistema y se recupera la legitimidad democrática, desactivando el caldo de cultivo del autoritarismo.

2.4 El Rol Compensatorio del Diálogo Judicial

Cuando el Legislativo cae en la parálisis o es capturado por mayorías populistas que ignoran a las minorías, la doctrina constitucional sugiere fortalecer el control judicial como canal subsidiario de deliberación. Los tribunales constitucionales deben actuar mediante una doctrina "incrementalista" que empodere a los movimientos sociales para visibilizar injusticias y agendarlas políticamente, forzando al Legislativo a retomar el debate bajo estándares de derechos humanos.[9]

3. Resumen Ejecutivo del Informe

A continuación presentamos e resumen ejecutivo del Informe “¿Cómo responder a las amenazas a la democracia en Iberoamérica? El poder legislativo en un escenario de: fragmentación, polarización, desinformación y populismo.” del Catedrático de Ciencia Política y director del Instituto de Iberoamérica, Francisco Sánchez.

3.1 La Democracia y sus Amenazas Multidimensionales

La democracia en Iberoamérica enfrenta un escenario de alta complejidad caracterizado por la fragmentación, la polarización, la desinformación y el populismo. Si bien la democracia no garantiza *per se* la redistribución económica, es el único sistema capaz de procesar conflictos pacíficamente y evitar la concentración autoritaria del poder. Sin embargo, las amenazas son de doble naturaleza:

- Internas al sistema: Crisis de representación, debilitamiento de los partidos, captura de instituciones, corrupción y demandas autoritarias.
- Externas al sistema: El crimen organizado y los mercados ilegales que disputan el monopolio de la violencia al Estado, financiando la política y aprovechando la debilidad institucional. A esto se suma la desigualdad estructural y conductas discriminatorias (racismo, patriarcado) que rompen el pacto de igualdad política.

8 PNUD/ CLAD: “Estado, Democracia y Desigualdades [...]”, op. cit.

9 García, Leonardo: “Control judicial y contención al atajo populista en América Latina”, Revista Derecho del Estado, núm. 55, Esp, pp. 207-239, 2023, disponible en: https://www.redalyc.org/journal/3376/337675204012/html/

3.2 La Crisis de los Partidos y el Auge del Populismo

Los partidos políticos han perdido su capacidad de intermediación. Las identidades sociales tradicionales han mutado y las organizaciones no han sabido responder a nuevas demandas (inseguridad, feminismo, medio ambiente). Esto ha generado un "caos representativo", donde los partidos se convierten en máquinas electorales personalistas, carentes de visión estratégica y dominadas por la supervivencia inmediata.

Esta debilidad abre la puerta al populismo y a los *outsiders* antipolíticos, quienes utilizan una visión maniquea (pueblo vs. élite), prometen soluciones simples a problemas complejos y ven a las instituciones como estorbos para la "voluntad popular". Asimismo, se perpetúa el clientelismo, una práctica que despoja al ciudadano de su autonomía, distribuye recursos de forma discrecional a cambio de lealtad y funciona como una "máquina de mantener pobres", erosionando la universalidad de los derechos.

3.3 Polarización Afectiva y el Dilema del Presidencialismo

La polarización ha dejado de ser solo ideológica para volverse afectiva: los adversarios políticos ya no son vistos como rivales legítimos, sino como enemigos existenciales. Las redes sociales amplifican este fenómeno al premiar el contenido extremista y destruir el espacio cívico.

A esto se suma el diseño institucional de las democracias presidenciales en la región. A diferencia del parlamentarismo, el presidencialismo genera una "legitimidad electoral dual" (presidente y congreso se legitiman por separado), lo que deriva en frecuentes conflictos de poderes, falta de mayorías legislativas, personalización de la política y estrategias de compra de apoyos (corrupción/ transfuguismo) para evitar la parálisis gubernamental.

3.4 Hoja de Ruta: Reformas para la Gobernabilidad

El documento concluye que las democracias iberoamericanas no necesitan solo mejores gobernantes, sino mejores incentivos para cooperar. Las reformas institucionales deben buscar el equilibrio y desincentivar la ruptura de las reglas. Las propuestas clave incluyen:

- Relación Ejecutivo-Legislativo: Reformar la vicepresidencia (que presida el Congreso o eliminarla con convocatoria automática a elecciones) o implementar la "muerte cruzada" (disolución recíproca) para forzar la cooperación.
- Ciclos y Sistemas Electorales: Unificar el calendario electoral para evitar la campaña permanente y reducir costos (y la entrada de dinero ilícito). Implementar la elección simultánea de presidente y legislativo (misma papeleta o segunda vuelta conjunta) para generar "efecto arrastre" y asegurar mayorías estables.

- Fortalecimiento Partidario: Elevar los umbrales de supervivencia electoral, exigir afiliación previa para ser candidato, usar listas cerradas y fórmulas como D'Hondt para reducir la fragmentación.
- Organización Legislativa: Centralizar el poder en los grupos parlamentarios para combatir el transfuguismo y evitar que el parlamento se convierta en un espacio de gestión local y clientelar.

4. Recomendaciones para la Redacción de Acuerdos Marco

Basado en el diagnóstico anterior, los "Acuerdos Marco" entre fuerzas políticas, legislaturas y sociedad civil deben redactarse no como simples declaraciones de intenciones, sino como sistemas de incentivos institucionales.

4.1 Ejes Temáticos Obligatorios (El "Qué")

Todo acuerdo marco debe abordar explícitamente las patologías identificadas en el documento:

- Cláusula de Integridad Democrática: Rechazo explícito al clientelismo, al financiamiento ilícito (crimen organizado) y a la captura de instituciones de rendición de cuentas.
- Agenda de Reforma Electoral y Política: Compromiso vinculante para discutir la unificación de calendarios electorales, la regulación del transfuguismo y el fortalecimiento de los partidos (listas cerradas, umbrales de permanencia).
- Pacto contra la Desinformación y el Odio: Creación de mesas de trabajo multipartidistas para promover la alfabetización mediática y exigir transparencia a las plataformas digitales sobre sus algoritmos.

4.2 Mecanismos de Institucionalización (El "Cómo")

Para evitar que el acuerdo caiga en la "trampa de la desafección", debe trascender a las personas y anclarse en las instituciones:

- Comisiones Mixtas de Seguimiento: Crear un órgano paritario (con representantes de los principales bloques legislativos y veeduría ciudadana) que evalúe el cumplimiento del acuerdo cada 6 meses.
- Blindaje Legislativo: Transformar los puntos clave del acuerdo en proyectos de ley o reformas al reglamento interno del Congreso (ej. leyes anti-transfuguismo o de profesionalización del servicio civil para erradicar el clientelismo).
- Diálogo Interparlamentario: Establecer foros obligatorios de debate sobre políticas de Estado (ej. seguridad, salud, infancia) que busquen "objetivos compartidos" para reducir la polarización afectiva.

4.3 Diseño de Incentivos y Sanciones (La "Lógica Hobbesiana")

El documento advierte que las reformas fallan si los actores actúan en beneficio propio. El acuerdo marco debe prever consecuencias:

- Costos Políticos y Reputacionales: Publicación periódica de un "Índice de Cumplimiento" del acuerdo, elaborado por organismos técnicos independientes (ej. universidades, organismos electorales), para que la ciudadanía castigue o premie a los firmantes.
- Sanciones Internas: Si el acuerdo es entre partidos, debe incluir estatutos que sancionen a los dirigentes o legisladores que boicoteen los mecanismos de cooperación o incurran en prácticas clientelares comprobadas.

4.4 Enfoque en la Cohesión Social y Ciudadanía

Los acuerdos no deben limitarse a la "cocina" política, sino mirar hacia la sociedad:

- Fondos de Cohesión: Destinar una parte de los ahorros generados por la unificación de ciclos electorales a fondos concursables para la sociedad civil que promuevan el encuentro entre identidades diversas.
- Profesionalización del Estado: Incluir un capítulo dedicado a la creación de servicios civiles meritocráticos, cerrando las puertas a la discrecionalidad que alimenta el clientelismo.

4.5 Principio Rector: "Incertidumbre y Equilibrio"

El texto del acuerdo debe redactarse bajo la premisa de que cualquier firmante puede perder el poder en el futuro. Por lo tanto, las reglas acordadas (como la muerte cruzada, los límites a la reelección o la independencia de los órganos de control) deben diseñarse para proteger tanto al gobierno de turno como a la oposición, garantizando que la cooperación sea siempre más rentable que la confrontación destructiva.